

# 我国农村银保合作法律监管问题研究

◎谢达梅

**摘要：**在全球金融混业经营的趋势下，农村银保合作可以促成农民和农村企业、农村信贷机构、保险公司三方共赢的局面，关系着我国“三农”的可持续发展。法律监管环境的优劣，影响着农村银保合作的发展速度与健康程度。本文立足于我国农村银保合作的法律监管制度现状，分析了农村银保合作法律监管体系与制度框架存在的问题，力求探索出完善我国农村银保合作法律监管的相关对策建议。

**关键词：**农村金融 银保合作 法律监管

## 一、我国农村银保合作的概述

作为全球金融混业经营趋势下的产物，银保合作，或称“银行保险”、“银保融通”，通常是指银行或保险公司采用的一种相互融合渗透的战略，将银行和保险等多种金融服务联系在一起，通过整合客户资源和共享销售渠道，提供与保险有关的金融产品服务，从而以一体化的经营形式来满足客户多元化的金融服务需求。由于农村地区的信贷机构并不限于商业银行，还包括农业发展银行、农村信用社、农村合作银行、邮政储蓄银行、村镇银行、贷款公司、农村资金互助社等银行类金融机构，故所谓“农村银保合作”，就是通过农村信贷机构与保险公司之间的合作，增强农村地区资金供需双方的抵御风险能力，提高农村地区的资金使用效率，以达到农民和农村企业、农村信贷机构、保险公司三方共赢的局面，从而最终实现农村地区社会经济的可持续发展。

我国农村银保合作萌芽于20世纪80年代，2000年以后，在农业保险快速成长与银保合作保费增长两大背景的推动之下，有了大规模的发展，出现了农村小额贷款保险、农村保单质押保险、农村设施农业保险、农业生产小额贷款保证保险等银保合作创新产品。我国农村经济引入银保合作具有以下必要性：首先，作为一种创新型的农村金融供给方式，银保合作能发挥银保双方各自的优势，弥补当前农村金融服务多元化需求的缺口，缓解农民和农村中小企业借款融资难的症结；其次，农村信贷机构可以通过保险公司拓展中间业务，分散信贷风险，增加利润来源，增大金融供给；再次，保险公司亦可以借助银保合作扩大产品销售渠道，拓展农村保险市场；最后，银保合作能够提供平台和载体，推动国家各种支农政策与资金的高效运行。

## 二、农村银保合作法律监管的必要性

经过近几年的快速发展，我国农村银保合作已经初具规

模，但仍存在不少问题：一是银保双方重视程度不够，合作覆盖区域狭窄；二是合作产品同质化严重，产品创新能力有限；三是合作模式粗放，形式松散，仍停留在保险公司提供产品，银行代理销售的初级阶段；四是部分合作主体采取不正当方式参与竞争，手续费的抬高减少了农民的实际优惠；五是专业知识的不足及利益驱动导致信用降低，部分网点存在误导销售、告知不实、售后服务缺位等不良情况。

作为一种金融创新，银保合作在带来巨大收益的同时，也存在着行业竞争、资本金重复计算、传染性风险、消费者保护、监管规避与监管套利等潜在金融风险，对各国金融监管提出了严峻的挑战。法律监管制度的不同，影响着各国银保合作的发展速度。无论是法国以金融开明而著称的统一监管，英国的“合作式”监管，德国的全能银行制度下的监管，还是美国的“伞式”监管，各国的银保合作监管体系及其监管法规都体现了以下总的趋势：对银保合作的监管经历了由禁止到准入，由严格到宽松，由分割到统一的过程。逐渐宽松的金融法律环境和国家优惠政策给上述各国银保合作提供了充分发展的基础。事实上，由于银行和保险都具有高风险和外部性的特征，各国金融监管中的放松管制和加强监管的趋势总是同时存在，且并不矛盾。农村银保合作就是在上述两种看似相反的趋势博弈中，获得更深层次的发展。

## 三、我国农村银保合作法律监管的现状分析

### （一）监管体系的现状分析

在我国金融分业经营分业监管的现状下，农村银保合作的监管必然涉及保监会和银监会的合作。混业经营的趋势削弱了分业监管的业务基础，当监管领域出现交集时，极易出现监管重复和监管真空。为避免监管冲突，两大监管机构（银监会、保监会）于2008年1月16日正式签署了《关于加强银保深层次合作和跨业监管合作谅解备忘录》，在准入条件、

审批程序、机构数量、监管主体、风险处置与市场退出程序及信息交换等六个方面达成了一致意见,明确了两个监管机构的分工和责任,确立了审慎监管的基本原则。与法律法规的强制力相比,该备忘录的实际约束力十分有限。已有的金融监管联席会议也仅原则性地规定了各监管机构的职能分工、信息共享,具体可行的合作监管制度仍未最终确立。因此,实践中监管联席会议制度的各方联系仍很松散,监管机构之间的监管协调尚需进一步加强。

## (二) 制度框架的现状分析

### 1、法律层面

鉴于当前较低层次的金融发展现状及相对薄弱的金融监管能力,我国目前仍实行分业经营、分业监管的金融体制。2003年修订的《商业银行法》第43条和2009年修订的《保险法》第8条,分别通过“但书”和“除外”规定,为银行与保险业的相互投资预留了开放的空间,我国银行业与保险业的混业经营出现了“松绑”的态势。但我国法律层面上对分业经营模式的坚持在很大程度上限制了银行业与保险业的深度融合,从而使我国农村银保合作仍然停留在协议代理的层次上,严重阻碍了农村银保合作的战略发展。此外,我国目前尚未出台《农村信用社法》、《农业保险法》等农村金融法律,实践中容易忽视农村保险与一般商业保险的区别。专门性农村金融法律的缺失,导致农民的金融权利缺乏刚性的保障,影响了农业保险与农村信贷互动的稳定性,也不利于我国农村银保合作的健康、有序发展。

### 2、法规规章层面

2008年10月15日,中国人民银行与银监会联合发布了《关于加快农村金融产品和服务方式创新的意见》,明确提出鼓励涉农银行业金融机构、农村信贷担保机构及相关中介机构加强与保险公司的合作,有效防范和分散涉农信贷风险。2009年中央“一号文件”首次提出要探索建立农村信贷与农业保险相结合的银保互动机制,为推动农村银保合作提供了有力的政策支撑。为贯彻落实中央一号文件和中央农村工作会议精神,2010年4月28日,银监会和保监会联合发布了《关于加强涉农信贷与涉农保险合作的意见》(以下简称《合作意见》),旨在引入涉农保险机制,分散涉农信贷风险,进一步解决农村“贷款难”等问题。

除了《合作意见》这部专门规范农村银保合作的规章之外,规范我国银行代理保险业务的行政规章还有《保险兼业代理管理暂行办法》、《关于印发〈商业银行代理保险业务监管指引〉的通知》、《关于下发〈保险兼业代理机构管理试点办法〉及开展试点工作的通知》、《关于加强银行代理人身保险业务管理的通知》、《关于规范银行代理保险业务的通知》、《关于提示人身保险银保代理业务风险的通知》、《关于进一步加强商业银行代理保险业务合规销售与风险管理的通知》、《关于加强银行代理寿险业务结构调整促进银行代理寿险业务

健康发展的通知》等等。从形式上看,这些规章名目繁多且效力层次偏低,多为监管机构根据部门情况单方制定,相互之间缺乏统一性与协调性,并未形成一个有机联系的系统;从内容上看,上述规章对手续费的规定过于笼统,对银保合作中各种风险防范不足,限制性强制性的措施较多,鼓励性和优惠性的措施较少,各方主体的法律责任不够明确。

由于代理协议模式是我国银保合作的主流,故现有监管侧重于银保之间的松散结合。然而除了代理协议,我国以战略联盟、资本合作和金融控股公司模式开展的银保合作方兴未艾,亟需监管部门的规范和引导。目前,涉及银保相互参股的部门规章仅有保监会2006年9月21日发布的《关于保险机构投资商业银行股权的通知》和银监会2009年11月5日颁布的《关于印发〈商业银行投资保险公司股权试点管理办法〉的通知》,层次较低且规定粗糙,没有从战略的高度为农村银保合作的进一步深入发展提供指引或规划。

### 3、行业自律层面

继保监会、银监会联手发布《关于规范银行代理保险业务的通知》之后,近百家保险公司共同参与制定了旨在制止保险市场不正当竞争,防止商业贿赂,推动银行保险业务持续、健康发展,建立自我约束和相互监督机制的《银行、邮政代理保险业务自律公约》(以下简称《公约》)。然而,该《公约》只形成了原则上的规范,并未将具体的操作规则制度化。两大行业协会之间还没有建立相应的协调沟通机制,缺少有效的事前风险防范与预警机制。此外,《公约》对手续费率标准的“一刀切”设定,其实际可操作性亦值得商榷。

## 四、完善我国农村银保合作法律监管的建议

### (一) 健全农村银保合作的监管体系

目前,我国一步到位式地成立综合性监管机构的时机还未成熟,金融监管体系应在动态中不断完善并最终向统一监管发展:第一,监管机构应突破现有机构型监管模式的限制,努力向功能型监管转变,根据金融体系的基本功能即金融业务的不同进行监管,而不论这个业务由哪个金融机构开展;第二,在维持现有分业监管的基础上,银监会和证监会可在各自机构内部设立负责农村银保合作的专门部门,在保持独立性的同时,与其他监管机构保持密切的联系和频繁的交流,共同协商、统筹规划农村银保合作的监管事宜;第三,银监会和保监会应完善监管协调机制,使现有的监管联席会议制度更加规范化、日常化、硬化;第四,银监会和保监会应建立定期的信息交换机制和监管文件会签制度,加强彼此的政策沟通与协调;第五,银监会和保监会应建立风险防范联动机制,对银保合作的运行状况进行综合检测,对发展趋势和安全状态做出判断,在需要时及时启动风险处置工作预案,以确保银行保险市场的健康稳健运行;第六,银监会和保监会应适时组成联合检查组,就银保合作业务展开联合检查,实现联合监管。

## （二）完善农村银保合作的制度框架

### 1、法律层面的完善

鉴于目前大规模修改金融法律体系、确立金融混业经营制度的条件还不成熟，建议全国人大修改和完善《商业银行法》、《保险法》等相关法律，允许银保双方通过相互投资、相互持股或组成金融控股公司等产权联系形式，深入合作发展，并对其提供合作方式、组织形式、程序标准等有力的制度支持，逐步放松银保双方的资本联合限制。我国还应加快农业保险的立法进程，制定一部专门的《农业保险法》，强调农业保险的政策性保险属性及其在国家农业保护制度中的主体地位，规定农业保险的经营目标、经营原则与组织形式，规范农业保险的资金筹集方式、资金管理原则、经营主体资格、农民参与方式等重要内容，还应明确农业保险相关主体的权利义务。政府职责方面，《农业保险法》应明确政府对农业保险的支持措施，如保费补贴、税收优惠和管理费补贴等，对政府行为予以约束。我国还应加强农业信贷立法，通过立法明确信贷与保险的关联机制，保证农村信贷与保险业的协调发展。

### 2、法规规章层面的完善

第一，银监会和保监会应重新梳理现行有关银保合作的规章，修改或废除明显滞后的条文，提高《保险兼业代理管理暂行办法》、《商业银行代理保险业务监管指引》及《关于加强涉农信贷与涉农保险合作的意见》等规范性文件的效力层次，由国务院颁布专门的行政法规，对农村银保合作的各个层面进行规范与引导，明确农村银保合作的经营规则、保险责任、当事人的权利与义务等问题，使农村银保合作有法可依。

第二，监管机构应加强农村银保合作的专项监管。具体建议为：(1)监管机构应建立农村金融市场保险机构的准入和退出机制，适度降低中小保险机构的准入门槛，积极鼓励各类保险机构进入农村保险市场，在保险合同投保人同意的情况下，允许难以在农村保险市场上继续发展的保险公司将已承保的农村保险业务转让给其他同业，以尽可能减少保险公司恶性退出给整个农村社会经济带来的负面效应。(2)相关监管规章应加强对农村金融需求主体的权益保障，及时制止并处罚农村信贷机构与保险公司违背农村金融需求主体的意愿，利用强势地位及不正当手段强制其参加保险的行为。(3)保监会应借鉴《银行、邮政代理保险业务自律公约》的相关条文，规定不同保险产品手续费的最高比例，且对这个上限规定一个波动范围，并允许各地区根据本地区的实际情况，在波动范围内确定当地的上限额度，以遏制愈演愈烈的手续费竞争问题。(4)监管机构应加强风险监测，防范农村银保合作中的各种风险，尤其是信贷机构销售保险产品过程中的各种负面行为。(5)监管机构应完善有关农村银保合作的信息披露制度，要求信贷机构、保险公司将合作协议、财

务报表、财产报告中不涉及保密业务的内容向客户和社会公开。(6)针对产品同质问题，监管机构应适度放松对农村信贷保险产品的开发、销售等环节的管制，建立并完善农村信贷保险产品的报备程序，还可在一定时期内出台优惠性措施，与鼓励性措施相配套，保护银保产品的创新成果。(7)监管机构应进一步明确农村银保合作中的法律关系，加大违规处罚力度，明确银保各自的法律责任。

第三，监管机构应推动农村银保之间的深度合作。建议由国务院出台有关银保合作的总体战略规划，将“推动银保合作向深层次发展”、“推动银保之间资本合作”、“保护金融消费者合法权益”等目标在战略规划中明确下来，以进一步引导银保双方的未来合作。在我国从分业经营迈向混业经营的稳步发展过程中，监管机构应根据金融发展的内在规律和要求，在国务院授权范围内修改和调整相关规范性文件，破除阻碍金融发展的制度束缚，不断进行制度创新，从而促进我国银行业与保险业以资本联系为纽带的深度联合。

### 3、行业自律层面的完善

第一，各地的保险业协会和银行业协会应共同协商，形成统一具体的银保合作业务操作制度，以及监督和惩罚制度，并强化银保双方的自身经营道德、作风及行为的自我约束，以达到自我监督与控制、防范风险的目的。

第二，两大行业协会应加强沟通和交流，建立定期的联席会议制度，为银保合作营造良好有序的发展环境。

第三，两大行业协会应完善银保合作风险的预警机制，加强对市场的调查，找准农村信贷与保险业务的结合点，共同制定和发布与农村银保合作相关的规划与指引，共同推进农村银保之间的深度合作。

总之，农村银保的深层次合作是我国未来农村金融的必然趋势，监管层必须从法律监管的角度共同努力，创造出更加有利的政策环境。只有这样，我国农村金融的春天才会更快地到来。

### 参考文献：

- 1.张洪涛对中国保险业发展银行保险的思考[N]. 金融时报, 2002-10-21.
- 2.张伟. 中国农村银保合作研究(硕士学位论文)[D]. 北京: 首都经济贸易大学, 2010.
- 3.李乐平. 农民金融权形成的法理基础与实现路径选择[J]. 商业研究, 2011(10).
- 4.杨松, 闫海. 银行代理保险业务的法律规范体系研析[J]. 法学评论, 2010(5).

●作者单位：厦门大学法学院2009级经济法博士研究生  
福建 厦门 361005